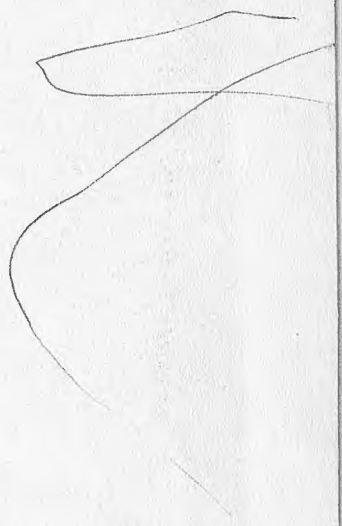
K89
427



К 89 427

М. Д. Загряцковъ.

БИБЛИОТЕКА
ПРОФЕССОРА
Всеволода Александровича
КУДРЯВЦЕВА

# Всероссійскій Земскій Союзъ.

(Общіе принципы организаціи и юридическая природа).

---

Изданіе журнала «ЗЕМСКОЕ ДѢЛО»

ПЕТРОГРАДЪ
1915.

М. Д. Загряцковъ.

К89 427

# Всероссійскій Земскій Союзъ.

(Общіе принципы организаціи и юридическая природа)

Изданіе журнала «ЗЕМСКОЕ ДѢЛО»

ПЕТРОГРАДЪ.
1915.

873/10

Петроградъ. Типографія Акціонернаго Общества „СЛОВО“. Ул. Жуковскаго, 21.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1142250

# Оглавленіе.


| | | Стр. |
|---|---|---|
| | Посвященіе | 5 |
| I. | Значеніе юридическаго анализа | 7 |
| II. | Историческій очеркъ образованія союза | 8 |
| III. | Организація союза | 13 |
| IV. | Компетенція | 19 |
| V. | Юридическая природа | 23 |
| VI. | Перспективы | 27 |

*ПОСВЯЩАЕТСЯ*

*СВѢТЛОЙ ПАМЯТИ*

*ПРОФЕССОРА*

***Габріэля Феликсовича Шершеневича.***

# Всероссійскій земскій союзъ.

(Общіе принципы организаціи и юридическая природа).

I.

Всероссійскіе союзы—земскій и городской—въ нашей современной жизни имѣютъ чрезвычайно важное значеніе. Они являются признаннымъ центромъ общественной самодѣятельности, группирующимъ около себя живыя общественныя силы, и единственной формой, въ которой допускается дѣятельное участіе русскаго общества, какъ такового, въ переживаемыхъ великихъ событіяхъ.

Между тѣмъ самая возможность объединенной дѣятельности земствъ и городовъ не такъ давно казалась недопустимой. Правда, первообразъ современныхъ союзовъ—общеземская организація—живетъ и дѣйствуетъ почти десятилѣтіе, но правомѣрность ея существованія не разъ вызывала сомнѣнія и у органовъ администраціи, и даже у представителей земскаго самоуправленія. „Начало этой организаціи", говорилъ одинъ изъ гласныхъ харьковскаго земства въ 1907 г., „незаконно и неизвѣстно. Усматривать начало законности въ томъ, что органы правительственной власти находились съ ней въ сношеніяхъ, не является юридически правильнымъ рѣшеніемъ вопроса. Такъ, напримѣръ, б бывшій премьеръ министръ гр. Витте былъ въ сношеніяхъ съ сообществомъ, именовавшимся „Совѣтомъ рабочихъ депутатовъ". Отсюда не слѣдуетъ, чтобы кто-либо призналъ это сообщество легальнымъ" *).

---

*) Историкъ современнаго земства сохранилъ имя цитируемаго оратора, слова котораго въ пережитую эпоху реакціи имѣли сугубое значеніе. Это—П. А. Неклюдовъ (Б. Веселовскій, Исторія земства, т. 4, стр. 85). Невольно напрашивается сопоставленіе съ этимъ заявленіемъ резолюціи, внесенной и горячо отстаивавшейся никѣмъ другимъ, какъ именно тѣмъ же харьковскимъ земцемъ и нынѣшнимъ членомъ Госуд. Думы П. А. Неклюдовымъ на только что бывшемъ съѣздѣ по улучшенію лечебныхъ мѣстъ. Резолюція эта, принятая съѣздомъ, гласитъ: „...необходимо привлеченіе Всероссійскихъ земскаго и городского союзовъ къ дѣлу приспособленія нашихъ лѣчебныхъ мѣстъ въ связи съ потребностями (нынѣшняго) времени. Только эти общественныя организаціи, не стѣсняемые излишнимъ формализмомъ и располагающіе кадромъ опытныхъ работниковъ въ лицѣ мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей согласно требованіямъ момента въ состояніи быстро и цѣлесообразно использовать кредиты на приспособленіе и расширеніе лѣчебныхъ мѣстъ..."

Аналогичныя сомнѣнія могутъ возникнуть и въ будущемъ по поводу существующихъ центральныхъ союзовъ городовъ и земствъ. Поэтому, можетъ быть, слѣдуетъ теперь уже остановиться на вопросѣ о тѣхъ историческихъ силахъ, которыя вызвали къ жизни эти интересныя общественныя организаціи, и поискать въ дѣйствующемъ правѣ юридическое основаніе ихъ жизни и дѣятельности.

## II.

Характерной особенностью нашего земскаго строя является его внутренняя и внѣшняя незаконченность.

Во первыхъ, земства не объединены въ одно національное цѣлое. У насъ нѣтъ общеземской управы, и объединеніе земской дѣятельности, допущенное только въ самое послѣднее время по отношенію къ отдѣльнымъ конкретнымъ экономическимъ вопросамъ (прим. къ ст. 3 по прод. 1908 г.) все еще не можетъ получить нормальнаго развитія. Этотъ недочетъ земской организаціи особенно сильно чувствовался въ дореформенный періодъ, когда всѣ попытки къ объединенію земства разсматривались, какъ политически неблагонадежныя дѣйствія, направленныя къ созданію у насъ представительнаго строя. Другой важный недостатокъ земской организаціи—ея оторванность отъ земли. Общесословное земство, болѣе или менѣе независимое, кончается у порога деревни. Дальше начинается сословное крестьянское самоуправленіе. Если даже признать, что сословная обособленность крестьянъ въ свое время была необходима, какъ буферъ противъ всевластія вотчиннаго господина, все же сословная волость не можетъ быть теперь естественнымъ продолженіемъ общесословнаго земства.

При этихъ условіяхъ современное земство до нѣкоторой степени представляетъ собой зданіе „безъ фундамента и безъ крыши". Жить въ такомъ зданіи, разумѣется, трудно, и его обитатели, земскіе люди, жестоко страдая отъ политической непогоды, съ давнихъ поръ стараются подвести подъ него прочный фундаментъ и построить крышу. Но сдѣлать это трудно, и тѣмъ труднѣе, что собственно власти въ распоряженіи земскаго самоуправленія нѣтъ и не было. Положеніе о Земск. Учрежденіяхъ 1864 г. исходило изъ общественной теоріи; нынѣ дѣйствующее Положеніе 1890 г. опирается, по крайней мѣрѣ по общепринятому воззрѣнію, на государственную теорію мѣстнаго самоуправленія, но и то, и другое Положеніе, давая очень не точныя опредѣленія объема дѣйствій земства, удѣляя земскимъ учрежденіямъ распорядительную и организаціонную власть лишь въ слабой степени, совершенно лишаютъ ихъ права принужденія и въ этомъ смыслѣ—власти исполнительной. Говоря старымъ, но все-еще вѣрнымъ выраженіемъ Лохвицкаго „земскія учрежденія—учрежденія съ компетенціей, но безъ власти". Впрочемъ, въ

области расширенія объема компетенціи (пространства дѣйствія) земству все же удалось сойти съ Прокрустова ложа Земскаго Положенія въ его буквальномъ толкованіи. Казуистичность и уклончивость выраженій ст. 2, намѣчающей предѣлы компетенціи земства въ отдѣльныхъ областяхъ управленія, ставила земскую работу въ узкія рамки, а жизнь настойчиво требовала расширенія земской дѣятельности и заставляла искать практическаго выхода.

Стремленіе земства къ объединенію, къ „увѣнчанію зданія" обнаружилось еще съ 60-хъ гг. прошлаго столѣтія, съ самыхъ первыхъ моментовъ возникновенія земства. Еще въ 1867 г. гр. Шуваловъ предлагалъ въ Петербургскомъ губернскомъ собраніи ходатайствовать о введеніи „русскаго земства" *). (Земское собраніе постановило просить о выясненіи вопросовъ „совокупными силами и одновременнымъ трудомъ центральной администраціи и земства"). Въ 70-хъ гг. ходатайства о созывѣ общеземскихъ или, по крайней мѣрѣ, областныхъ земскихъ съѣздовъ составляютъ обычное явленіе. Во второй половинѣ 90-хъ гг. съѣзды предсѣдателей губернскихъ управъ получили довольно правильный характеръ. И, наконецъ, въ началѣ текущаго столѣтія земскіе съѣзды пріобрѣтаютъ важное общественное политическое значеніе. На нихъ вырабатывается конституціонная программа, не оставшаяся безъ вліянія на развитіе нашего современнаго строя. Но уже въ эту эпоху административное объединеніе земствъ обособляется отъ политическихъ съѣздовъ, воплощавшихъ въ себѣ принципы конституціонализма, въ скрытомъ видѣ присущіе мѣстному самоуправленію. На ряду съ политическими съѣздами возникаетъ общеземская организація для опредѣленныхъ цѣлей государственнаго управленія.

И это раздѣленіе, съ точки зрѣнія интересовъ земской культурной работы, нельзя не признать чрезвычайно желательнымъ.

Значеніе земскаго союза не исчерпывается областью политическихъ вопросовъ.

Хотя Россійское Земское Собраніе и земцами, и правительствомъ мыслилось нерѣдко исключительно, какъ политическое представительство, и Земская Россійская Управа, какъ отвѣтственное представительное министерство, но такое пониманіе въ значительной степени основывается на недоразумѣніи, имѣющемъ, впрочемъ, свое основаніе въ условіяхъ мѣста и времени. Административное объединеніе можетъ преслѣдовать совершенно иныя

---

*) Правовое значеніе объединеннаго земства учитывалось съ самыхъ первыхъ шаговъ земской дѣятельности. Въ первомъ же собраніи Петербургскаго земства гр. Шуваловъ говорилъ „немыслимо, чтобы отдѣльныя земства Россіи представляли собой какіе-то оазисы или волшебные круги, внутри которыхъ процвѣтали бы правда, свобода слова, самостоятельность и порядокъ въ дѣлахъ, между тѣмъ какъ вокругъ напиралъ бы на нихъ старый недругъ,—административный произволъ".

цѣли, чѣмъ политическое представительство, оно можетъ быть необходимымъ, (какъ это теперь и признано въ отдѣльныхъ конкретныхъ условіяхъ закономъ и администраціей) по соображеніямъ цѣлесообразности и соціальной техники. Какъ бы то ни было, до самаго послѣдняго времени всѣ стремленія земствъ къ объединенію разсматривались исключительно съ точки зрѣнія ихъ политическаго значенія и сурово пресѣкались въ самомъ корнѣ *). Только подъ вліяніемъ того морально-общественнаго напряженія, которое охватило русское общество въ эпоху японской войны, объединеніе земствъ стало реальнымъ фактомъ жизни.

Въ 1904 г. впервые въ русской исторіи объединенное земство получило легальный титулъ: возникла общеземская организація для помощи больнымъ и раненымъ воинамъ.

Ея починъ исходилъ отъ комиссіи московскаго губернскаго земства для удовлетворенія потребностей, вызванныхъ войной, во главѣ которой сталъ Д. Н. Шиповъ. Комиссія предлагала объединить въ дѣлѣ помощи раненымъ русскія земства. Идея имѣла значительный успѣхъ въ земскихъ кругахъ, жаждавшихъ принять активное участіе въ развертывающихся событіяхъ, но встрѣтила противодѣйствіе со стороны вліятельныхъ общественныхъ группъ. „Московскія Вѣдомости“ заговорили объ интригахъ Шипова, который, по мнѣнію газеты, „вноситъ политику въ святое дѣло помощи больнымъ и раненымъ“. Но какъ разъ въ этотъ моментъ умѣлое проявленіе общественной иниціативы поставило вопросъ на безспорную юридическую почву. Восемь представителей земствъ подали главноуполномоченному Краснаго Креста гр. Воронцову-Дашкову записку, гдѣ были формулированы основные принципы общеземской организаціи, которые и были одобрены Краснымъ Крестомъ. Такимъ образомъ, первый уставъ общеземской организаціи былъ непосредственнымъ продуктомъ земскаго юридическаго творчества. Руководящимъ центромъ организаціи являлся комитетъ (съ консультативными функціями) изъ представителей участвовавшихъ земствъ и уполномоченныхъ на театрѣ военныхъ дѣйствій. Задачей организаціи было оказаніе санитарной и продовольственной помощи на театрѣ войны. Ея представитель входилъ на правахъ члена въ комитетъ Краснаго Креста. 7-го марта было возбуждено ходатайство, а черезъ небольшой промежутокъ времени въ органи-

---

*) Въ 1895 г. было отклонено М. В. Д. даже предложеніе самарск. губ. управы устроить на взносы всѣхъ губернскихъ земствъ Россіи общеполезное дѣло въ ознаменованіе коронаціи. Терпѣвшіеся одно время съѣзды предсѣдателей управъ для обсужденія вопросовъ, возникавшихъ въ жизни отдѣльныхъ земствъ, не имѣющихъ общаго общегосударственнаго значенія, были скоро воспрещены М. В. Д. Мотивы запрещенія: никакіе съѣзды недопустимы, тѣмъ болѣе должностныхъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, безъ особаго на то каждый разъ разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ: объединеніе дѣятельности земствъ и установленіе общихъ руководящихъ началъ въ этой дѣятельности принадлежитъ исключительно М-ву В. Д. (См. И. П. Бѣлоконскій, „Земское движеніе“).

зацію уже входило 15 земствъ, располагавшихъ въ общей сложности суммой, превышавшей милліонъ сто тысячъ рублей. Кромѣ того, многія земства собирались присоединиться къ организаціи. Административныя теченія однако были неблагопріятны для общаго объединенія земствъ. Такъ, на засѣданіи совѣщанія представителей земствъ 27 апр. 1904 г. Д. Н. Шиповъ доложилъ предложеніе М. В. Д., которымъ воспрещалось присоединеніе къ организаціи новыхъ земствъ, и весь общеземскій комитетъ отдавался подъ контроль М. В. Д. Въ томъ же засѣданіи, впрочемъ, главноуполномоченный кн. Львовъ передалъ отъ имени Государя Императора „напутственное благословеніе и пожеланіе успѣха въ святомъ дѣлѣ человѣколюбія“ *).

Тѣмъ не менѣе, дѣятельности объединеннаго земства ставились постоянно административныя препятствія, и предсѣдатели управъ предупреждались келейнымъ образомъ губернаторами съ ссылкой на циркуляръ М. В. Д., текстъ котораго, впрочемъ, содержался въ тайнѣ, о нежелательности присоединенія къ общеземской организаціи. Постановленія земскихъ собраній по этому поводу опротестовывались губернской властью. Основаніемъ протестовъ выставлялась формальная незаконность общеземской организаціи **).

Только съ наступленіемъ „эпохи довѣрія“ объединенныя земства получили возможность нормальнаго развитія своихъ дѣйствій.

Всего за 1904—1905 г.г. въ распоряженіе организаціи поступило 1 милл. 246 тыс. р., изъ которыхъ на помощь на Дальнемъ Востокѣ израсходовано 581 т., а остальныя деньги были обращены на продовольственную помощь населенію ***). И за истекшій періодъ отъ 1904 г. до 1914 г. общеземской организаціей была выполнена большая культурная работа.

Подробно конституція общеземской организаціи была опредѣлена 30 авг. 1905 г. на съѣздѣ представителей земствъ. Для объединенія продовольственной помощи въ пострадавшихъ губерніяхъ рѣшено было учредить три центральныхъ органа: общеземскую управу, совѣтъ и ревизіонную комиссію, и организовать въ голодающихъ губерніяхъ губернскіе и уѣздные комитеты, которые должны были работать подъ руководствомъ главноупол-

---

*) „Сар. Земск. недѣля“. 1904, № 5.

**) Саратовское губернское присутствіе, мотивируя отмѣну постановленія саратовскаго земства объ ассигнованіи 15 тыс. руб. общеземской организаціи и избранія уполномоченныхъ, очень выпукло отмѣтило пункты противорѣчія отмѣняемаго постановленія съ буквой Положенія о земск. учр. 1890 г. Указывая на ст. 3 Пол., въ силу которой кругъ дѣйствія губерніи или уѣзда ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда по принадлежности, присутствіе полагало, что земское собраніе, ассигнуя 15.000 р. общеземской организаціи вышло изъ круга предоставленной ему закономъ власти, при чемъ подчеркивало формальную „незаконность расходованія земскихъ средствъ черезъ посредство несанкціоннированнаго закономъ учрежденія, каковымъ является названная московская комиссія“.

***) Подробно объ исторіи и дѣятельности общеземской организаціи см. въ книгѣ Полнера „Общеземская организація на Дальнемъ Востокѣ“.

номоченныхъ общеземской организаціи. Этимъ актомъ кончается первый періодъ исторіи объединенія земства. Послѣдующія событія—сильная политическая буря, а потомъ общественная усталость, не благопріятствовали развитію общеземской организаціи,—были моменты, когда она совсѣмъ замирала. Тѣмъ не менѣе ею были выполнены значительныя работы по борьбѣ съ голодомъ и по переселенческому дѣлу.

Творческая сила идеи мѣстнаго самоуправленія, заложенная въ дѣло единенія земствъ, вновь нашла себѣ яркое выраженіе въ переживаемый нами сейчасъ моментъ національнаго бѣдствія. Только на этотъ разъ эта идея сдѣлала еще шагъ впередъ: въ усложненіи и усовершенствованіи нашего административнаго строя: по аналогіи съ земской организаціей создалась организація общегородская, и въ народныхъ массахъ развилась самодѣятельность, опять таки въ значительной степени черпающая свое юридическое основаніе въ принципахъ, положенныхъ въ основу земскаго самоуправленія. Не только возродилась общеземская организація, на этотъ разъ, какъ учрежденіе, основанное на представительномъ началѣ и, слѣдовательно, построилась на земскомъ зданіи крыша по всѣмъ правиламъ соціальной архитектуры, но стихійный ходъ вещей даже подводитъ подъ нею прочное основаніе въ видѣ различныхъ суррогатовъ мелкой земской единицы.

Война вызвала нарушеніе правильнаго дѣйствія механизма народнаго хозяйства, лишила экономическую и соціальную жизнь массы дѣятелей, отозванныхъ въ ряды войскъ и, наконецъ, поставила на очередь грандіозный вопросъ о возстановленіи силъ пострадавшихъ на войнѣ отъ ранъ и болѣзней. Такимъ образомъ, опредѣленно выдѣлились три соціальныя задачи: возстановленіе нормальной хозяйственной жизни, призрѣніе семействъ, работники которыхъ отвлечены на войну и, наконецъ, уходъ за ранеными и заболѣвшими. Первая задача не имѣетъ ни въ нашемъ прошломъ, ни въ дѣйствующихъ юридическихъ нормахъ опредѣленнаго рѣшенія, но рѣшается по мѣрѣ силъ коопераціей и самодѣятельностью деревенскаго міра, опирающагося на экономическую организацію земства. Вторая задача, осуществленіе призрѣнія семей запасныхъ, возложена зак. 25 іюня 1912 г. на государство, которое распредѣляетъ пособія семействамъ нуждающихся запасныхъ при содѣйствіи особыхъ попечительствъ полусословнаго характера—волостныхъ попечительствъ *). Опытъ вскорѣ показалъ, что безъ живого уча-

*) Волостныя „попечительства“ несомнѣнно офиціальный шагъ впередъ, хотя и очень незначительный, по направленію къ безсословной мелкой земской единицѣ. Любопытно, что этотъ шагъ дѣлается военнымъ вѣдомствомъ по пути, уже проторенному земствами. Земства, страдая отъ недостатка мѣстныхъ земскихъ органовъ въ деревнѣ, не ограничились возбужденіемъ ходатайствъ пере дъ правительствомъ, а пытались создать недостающія мелкія ячейки на почвѣ дѣйствующаго права. На основаніи ст. 105 были созданы по выбору отъ земства школьныя

стія мѣстной самодѣятельности, безъ созданія живой всесословной мелкой единицы, куда могли бы быть призваны всѣ наличныя интеллигентныя силы уѣзда, не только индивидуализація помощи осталась бы неосуществимой, но и фактически подача ея отсрочилась бы на неопредѣленное время *).

Такимъ образомъ, остро почувствовалась нужда во всесословной мелкой единицѣ. Въ отдѣльныхъ случаяхъ, напр., въ Московской губ., суррогатомъ оказались попечительства о призрѣніи бѣдныхъ, которыя исполнили эту задачу съ успѣхомъ.

Организація помощи больнымъ и раненымъ воинамъ своей главной тяжестью пала на союзъ земствъ и городовъ. Съ ужасными послѣдствіями европейской войны оказалась въ силахъ бороться только организованная самодѣятельность всего народа. У мѣстнаго самоуправленія, объединившагося въ грандіозный союзъ, оказались и готовая сѣть лечебныхъ учрежденій, и живыя связи съ населеніемъ, и извѣстный общественный ореолъ, который быстро сдѣлалъ земство центромъ самыхъ живыхъ заботъ о помощи раненымъ. Съ каждымъ днемъ дѣятельность мѣстнаго самоуправленія въ этой области получаетъ все болѣе и болѣе широкій характеръ. Общественная самодѣятельность выливается въ сложныя и стройныя юридическія формы.

## III.

Всероссійскій земскій союзъ, такъ широко развернувшій свою дѣятельность, былъ созданъ сказочно быстро, почти по телеграфу. Московская губернская земская управа предложила экстренному собранію, созванному 25 іюля 1914 г., создать общеземскую организацію помощи раненымъ, просила ассигновать 500.000 р. съ этой цѣлью и телеграммою увѣдомила о новомъ коллективномъ земскомъ дѣлѣ остальныя земства. Черезъ нѣсколько дней отвѣтныя телеграммы были получены почти со всей Россіи.

30-го іюля состоялся съѣздъ представителей земствъ, который конституировалъ общеземскій союзъ (съ послѣднимъ слилась существовавшая еще общеземская организація). Къ союзу примкнула 41 земская губернія (исключеніе составляетъ Курское

---

санитарныя, благотворительныя и другія попечительства. „Попечитель"—предсѣдатель попечительства выбирался земствомъ, около него группируются мѣстные жители безъ различія сословій и пола. Санитарныя попечительства этого типа были въ 1911 году рекомендованы М. В. Д. Теперь зак. 25 іюня 1912 году организовываетъ такія попечительства по выбору отъ крестьянъ. Къ сожалѣнію, право волостныхъ сходовъ выбирать волостныхъ попечителей изъ лицъ всѣхъ сословій мало извѣстно. Повидимому, на практикѣ чаще всего волостные попечители въ этомъ случаѣ сливаются съ волостными старшинами. Впрочемъ, подъ Москвой были сдѣланы попытки волостному попечительству приставить безсословную голову (въ отдѣльныхъ случаяхъ выбирались врачи, священники, фабриканты).

*) Докладъ гл. Щепкина въ Московскомъ Об-вѣ Сельскаго Хозяйства.

губернское земство) и область войска Донского (по спеціальному предписанію военнаго мин-ва).

Основными элементами административной организаціи союза являются центральный органъ объединенныхъ земствъ (совѣщаніе и комитетъ), губернскіе и уѣздные комитеты. Центральнымъ распорядительнымъ органомъ служитъ собраніе представителей земствъ, по 2 отъ каждой губерніи,—одного, избраннаго губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ среды губернскихъ гласныхъ, и одного представителя управы по выбору управской коллегіи. Собраніе представителей земствъ созывается въ Москвѣ. Оно имѣетъ право приглашать на свои засѣданія съ правомъ совѣщательнаго голоса компетентныхъ въ дѣлѣ лицъ, не вошедшихъ въ составъ собранія по выбору, и избираетъ главноуполномоченнаго и постоянный комитетъ Всероссійскаго земскаго союза изъ 10 лицъ. Собранію предоставляется право избирать въ составъ постояннаго комитета лицъ не только изъ своей среды. Такимъ образомъ, обезпечивается полноправность въ работѣ представителей спеціальныхъ знаній и безцензоваго третьяго элемента. Комитету также предоставлено право выбирать уполномоченныхъ для исполненія различныхъ административныхъ дѣйствій *). Функціи постояннаго комитета заключаются въ разработкѣ организаціонныхъ вопросовъ, входящихъ въ кругъ дѣятельности организаціи и въ практической работѣ, причемъ послѣдняя ограничивается только задачами общаго характера, которыя были бы непосильны для мѣстныхъ организацій (эвакуація раненыхъ, перевозка ихъ во внутреннія губерніи, организація въ ближайшихъ къ территоріи военныхъ дѣйствій мѣстностяхъ госпиталей для тяжело-раненыхъ, не могущихъ перенести далекаго переѣзда, устройство центральныхъ складовъ—инвентарнаго, аптечнаго и организація подготовки персонала по леченію и уходу за ранеными).

Для цѣлей систематической административной работы центральное управленіе союза разбито на отдѣлы (эвакуаціонный, заготовительный, санитарный, отдѣлъ санитарныхъ поѣздовъ).

Эвакуаціонный отдѣлъ вѣдаетъ сложныя (технически и административно) функціи эвакуаціи раненыхъ съ театра военныхъ дѣйствій и разсѣянія ихъ по территоріи Россійской Имперіи. О грандіозности задачи, которую ему приходится выполнить, можно судить по тому, что къ 15 ноября чрезъ его распредѣлительные пункты прошло болѣе 200.000 нашихъ раненыхъ и больныхъ воиновъ, не считая 20.000 раненыхъ плѣнныхъ.

Въ заготовительномъ отдѣлѣ сосредоточены сложныя операціи экономическаго характера. За 4 мѣсяца было только за-

*) Исторія со временемъ покажетъ, что именно представители третьяго элемента, невидные и никому неизвѣстные самоотверженно вынесли на своихъ плечахъ колоссальную работу непосредственной помощи пострадавшимъ отъ войны.

куплено матеріаловъ больше, чѣмъ на 16.000.000 р. Отдѣлъ, съ одной стороны обнаруживаетъ стремленіе встать въ непосредственныя сношенія съ фирмами, производящими необходимые ему товары, съ другой,—настаиваетъ „на необходимости организаціи отношеній съ общественными земскими и городскими самоуправленіями“ въ дѣлѣ покупки и заготовки матеріаловъ, справедливо полагая, что „одной, несомнѣнно существующей, идейной солидарности недостаточно“

Въ санитарномъ отдѣлѣ, сосредоточивающемъ въ своихъ рукахъ санитарныя функціи (приглашеніе персонала, руководство медицинскими складами, организація санитарныхъ поѣздовъ), разработка общихъ вопросовъ ввѣрена врачебному Совѣту, а исполнительная роль принадлежитъ врачебному бюро. Такимъ образомъ, вся эта часть административнаго механизма является увеличеннымъ сколкомъ съ обычнаго устройства земскихъ санитарныхъ отдѣловъ.

Наконецъ, къ числу центральныхъ отдѣловъ союза принадлежитъ и контрольный. Онъ состоитъ изъ члена главнаго комитета и пяти уполномоченныхъ и наблюдаетъ за правильностью финансоваго хозяйства союза. *).

Практическая работа центральнаго органа Всер. земск. с. на мѣстахъ ограничивается устройствомъ по мѣрѣ надобности крупныхъ лечебныхъ учрежденій для раненыхъ и установленіемъ связей съ другимъ общественными организаціями, преслѣдующими тѣ-же цѣли. Средства центральной организаціи Всероссійскаго союза земствъ складываются изъ пособій отъ государства, ассигнованій земскихъ собраній и частныхъ пожертвованій. Использованіе мѣстныхъ лечебныхъ учрежденій, призрѣніе раненыхъ и т. д. не входитъ въ задачи дѣятельности центральнаго органа и предоставляется вѣдѣнію мѣстныхъ организацій. Послѣднія распадаются на губернскія и уѣздныя. Губернскій земскій комитетъ образуется изъ избираемыхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ гласныхъ (10 лицъ), управы въ полномъ составѣ, представителей уѣздныхъ комитетовъ (по 1 отъ уѣзда), одного изъ членовъ санитарнаго бюро губернскаго земства и представителя губернскаго санитарнаго совѣта **).

---

*) Установленные имъ общіе принципы отчетности переносятъ центръ тяжести контроля на земскія собранія въ формахъ, давно выработанныхъ земской практикой. По окончаніи кампаніи по всѣмъ денежнымъ операціямъ комитетами (губернскими и уѣздными) составляются отчеты, которые провѣряются ревизіонными комиссіями, избранными земскими собраніями и утверждаются послѣдними. Всѣ оправдательные документы хранятся при управахъ.

**) Организація губернскихъ комитетовъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ осуществлена по этой схемѣ, впервые предложенной московскимъ губернскимъ земствомъ (Витебское, Калужское, Новгородское, Пензенское, Симбирское, Херсонское и Ярославское земства приняли ее безъ измѣненій). Въ другихъ губерніяхъ составъ комитетовъ усложняется, благодаря привлеченію представителей отъ города, общественныхъ учрежденій, а иногда и національныхъ группъ (въ Ставропольской губернскій комитетъ входятъ выборные отъ народовъ калмыцкаго,

На губернскомъ земскомъ комитетѣ лежитъ забота о своевременномъ и планомѣрномъ распредѣленіи поступающихъ раненыхъ и больныхъ по уѣздамъ и отдѣльнымъ мѣстностямъ губерніи. Ему должны доставляться свѣдѣнія о количествѣ свободныхъ помѣщеній въ уѣздахъ, а онъ, въ свою очередь, долженъ освѣдомлять уѣзды о возникающихъ нуждахъ. Кромѣ того, онъ заботится о размѣщеніи раненыхъ въ лечебныхъ учрежденіяхъ губернскаго земства и объ устройствѣ для нихъ спеціальныхъ госпитальныхъ учрежденій. Онъ же выдаетъ субсидіи недостаточнымъ уѣзднымъ комитетамъ.

Уѣздные комитеты состоятъ изъ избираемыхъ уѣздными земскими собраніями гласныхъ и всей управы. Они учреждаются по мѣрѣ необходимости и ихъ дѣятельность должна согласоваться съ мѣстными условіями. Въ рядѣ уѣздовъ работа въ этихъ комитетахъ сосредоточивается въ рукахъ представителей третьяго элемента (статистиковъ и особенно врачей).

Созданная земствами густая сѣть лечебницъ даетъ возможность ихъ использованія въ качествѣ организаціонныхъ пунктовъ для леченія раненыхъ и призрѣнія тѣхъ изъ нихъ, которые не требуютъ госпитальнаго леченія, но не могутъ быть отправлены на родину. Земскій врачебный участокъ представляетъ собой естественную территорію для организаціи мѣстной общественной самодѣятельности. Въ участкѣ лечебницы обычно возникаютъ мѣстные комитеты, которые организуютъ сборъ пожертвованій, пріискиваютъ помѣщенія для призрѣваемыхъ раненыхъ, снабжаютъ ихъ одеждой. Присутствіе представителей такихъ комитетовъ, на которыхъ лежитъ организаціонная работа по мѣстамъ, является необходимымъ въ центрѣ уѣзда для болѣе полной освѣдомленности обо всѣхъ деталяхъ мѣстной работы *). Для

---

ногайскаго и туркменскаго). Въ особыхъ условіяхъ находится область войска Донского. Въ виду отсутствія въ области земскихъ учрежденій дѣломъ помощи раненымъ въ Ростовѣ на Д. вѣдаетъ общественный Комитетъ, образованный съ этой цѣлью изъ мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей и работающій въ качествѣ органа всероссійскаго земскаго союза. Въ другихъ городахъ области мѣстныя силы сгруппировались около городского самоуправленія (Извѣстія Главн. Комит. № 4, стр. 35). Къ 15 октября въ губерніяхъ было 130,660 коекъ. Губернскія собранія ассигновали на нужды войны 11,0711 т. р. Сюда надо присоединить еще 150,000 рублей, отпущенные пермской губернской управой восьми мобилизованнымъ уѣздамъ на уборку хлѣбовъ, и 200,000 р., ассигнованные пермскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ на оплату расходовъ по доставкѣ къ сборнымъ пунктамъ нижнихъ чиновъ и на разные расходы губернскихъ присутствій. Помимо этого, губернскія собранія предоставили подъ лазареты части земскихъ больницъ, приняли на себя заботы по размѣщенію душевно больныхъ воиновъ и пр.

*) Намъ приходилось наблюдать работу такихъ мѣстныхъ комитетовъ на дѣлѣ, и всегда прежде всего бросается въ глаза чрезвычайная сила притяженія къ нимъ окружнаго населенія. Въ Московск. уѣздѣ, напримѣръ, эти мѣстные комитеты объединили и представителей интеллигенціи, и фабрикантовъ, и крестьянъ, и рабочихъ. Въ моментъ національнаго подъема ослабѣли націоналистическія и сословныя чувства. Такъ, въ Скадовскѣ, одномъ изъ небольшихъ курортовъ черноморскаго побережья, комитетъ общеземскаго союза состоялъ подъ предсѣдательствомъ жены мѣстнаго землевладѣльца, бывшаго предводителя дворянства и члена

этой же цѣли служатъ періодическія совѣщанія представителей мѣстныхъ комитетовъ при уѣздной управѣ.

Уѣздные комитеты, такимъ образомъ, играютъ только регулирующую и направляющую роль. Въ Ярославской и Московской губерніяхъ они „съ самаго начала были признаны объединительными органами въ уѣздахъ по отношенію ко всѣмъ другимъ общественнымъ и частнымъ организаціямъ въ дѣлѣ призрѣнія и леченія больныхъ воиновъ. Въ Костромской губерніи въ задачи и цѣли уѣздныхъ комитетовъ включено привлеченіе къ дѣлу помощи раненымъ кооперативовъ, попечительствъ и отдѣльныхъ лицъ и организація отдѣленій комитетовъ внутри уѣздовъ. Въ Астраханской, кромѣ уѣздныхъ комитетовъ, образованы еще и волостные (составъ ихъ: земскіе гласные, живущіе въ волостяхъ, волостной старшина, 2—3 лица, избранныя съѣздомъ, священникъ, земскій учитель, земскій врачъ и другіе земскіе работники, живущіе въ данной мѣстности, а также лица, которыя съ согласія земскихъ представителей могутъ быть приглашаемы). Въ Нижегородской губерніи внутри уѣздовъ также дѣйствуютъ волостныя организаціи различнаго типа. Въ Уфимской губерніи возродились санитарно-благотворительныя попечительства. Въ какой мѣрѣ осуществилась идея организованнаго участія населенія въ дѣлѣ помощи раненымъ въ сельскихъ мѣстностяхъ во всей Имперіи, свѣдѣній пока нѣтъ, но и сказаннаго достаточно, чтобы видѣть метаморфозу, намѣчающуюся сейчасъ въ русской деревнѣ *).

Съ объединяющейся и организующейся въ святомъ дѣлѣ милосердія деревней идетъ рука объ руку и городъ.

Союзъ городовъ для помощи раненымъ основанъ на тѣхъ же принципахъ, что и земскій союзъ. Главнымъ распорядительнымъ органомъ союза является съѣздъ представителей городскихъ управленій. Губернскіе и областные города, вступившіе въ союзъ, организуютъ, каждый въ предѣлахъ губерніи или области, союзъ между уѣздными городами, мѣстечками, посадами и земствами. Такимъ образомъ, въ дѣлѣ помощи раненымъ непрерывными нитями объединяются большіе и малые городскіе центры. Между центральнымъ союзомъ и губерніей вводится еще промежуточная областная организація: центрально расположенные города, на которые по условіямъ эвакуаціи возложена роль окружныхъ эвакуаціонныхъ пунктовъ, устанавливаютъ непосредственную

---

Госуд. Совѣта, изъ врача и его жены, окончившей высшіе женскіе курсы, 17 крестьянъ и 5 евреевъ торговцевъ.

Какъ популярно имя общеземской организаціи, можно судить по слѣдующему факту. Марьино-рощинскій комитетъ (Моск. уѣзда) устроилъ при своемъ открытіи молебенъ на улицѣ и сразу собралъ по пятакамъ 500 р. Комитету другого пригороднаго поселка (Лосиностровскаго) обаяніе имени союза сразу дало возможность широко развернуть свою дѣятельность,—нашлись энергичные работники, возникъ рядъ лазаретовъ, патронажей, организовались сборы пожертвованій. Въ Моск. уѣздѣ насчитывается 24 такихъ мѣстныхъ комитета.

*) Извѣстія Главнаго Комитета, № 4, стр. 46.



ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

связь къ тяготѣющимъ къ нимъ городамъ. Создается своеобразное городское земство, объединяющее милліоны городского населенія.

Исполнительнымъ органомъ союза являются главноуполномоченные и комитетъ (въ составѣ 10 лицъ), избранные съѣздомъ городскихъ головъ. Въ комитетъ входятъ два представителя Всероссійскаго земскаго союза. Организованъ общегородской фондъ, который составляется изъ отчисленій, ассигнованныхъ городскими думами на нужды, связанныя съ войной, взносовъ городовъ, не принимающихъ непосредственнаго участія въ оказаніи помощи, пособій государственнаго казначейства, пожертвованій и спеціальныхъ сборовъ. На средства общегородского фонда относятся расходы на такіе виды помощи, которые по своему характеру не могутъ быть отнесены на мѣстныя средства, (напримѣръ, расходы по перевозкѣ раненыхъ, а также на помощь раненымъ и больнымъ).

Представители Всерос. земск. союза входятъ въ городской комитетъ; на мѣстахъ представители того и другого союза образуютъ согласительныя комиссіи, координирующія дѣятельность обѣихъ организацій.

Картина общественной помощи больнымъ и раненымъ была бы не полна, если бы мы не упомянули о присоединеніи къ союзамъ сложныхъ земскихъ организацій, отчасти существовавшихъ раньше, отчасти возникшихъ въ связи съ войной. Такъ, своеобразное содѣйствіе союзу оказываетъ южнорусская переселенческая организація, по своему механизму чрезвычайно приспособленная къ облегченію условій передвиженія массъ. Она спеціализировалась на устройствѣ постоянныхъ и подвижныхъ перевязочно-питательныхъ пунктовъ на станціяхъ (Полтава — Лиски—Сызрань—Бахмачъ) *).

Гораздо болѣе общее значеніе имѣетъ совмѣстная работа Всероссійскаго земскаго и городского союзовъ съ общественными организаціями на окраинахъ.

Въ засѣданіи 8 ноября 1914 г. главный комитетъ избралъ комиссію для сбора пожертвованій въ цѣляхъ оказанія помощи населенію Польши, пострадавшему отъ военныхъ дѣйствій; въ составъ комиссіи приглашены представители польскихъ благотворительныхъ организацій Москвы. Одновременно главный комитетъ обратился съ циркулярнымъ письмомъ къ земскимъ управамъ, предлагая имъ открыть пріемъ пожертвованій съ той же цѣлью. Признано было цѣлесообразнымъ раздѣлить въ этой

*) Оригинальнымъ дополненіемъ дѣятельности организаціи является устройство особыхъ подвижныхъ отрядовъ, которые могли бы дѣйствовать на подводахъ въ сторонѣ отъ желѣзно-дорожныхъ линій. Дѣло въ томъ, что въ районѣ военныхъ дѣйствій почти каждая помѣщичья усадьба превратилась въ своего рода питательно-перевязочный пунктъ—всѣ женщины стали сестрами милосердія, а мужчины санитарами. Разсказы этихъ лицъ о безпомощномъ положеніи больныхъ и раненыхъ, которыхъ населеніе подбирало и доставляло въ усадьбы, подчеркивали настоятельную необходимость въ такихъ подвижныхъ пунктахъ.

области задачи земскаго и городского союзовъ: послѣдній, естественно, долженъ сосредоточить свои средства и вниманіе на помощи такъ называемымъ бѣженцамъ, которые направляются въ города, а первый долженъ взять на себя помощь населенію на мѣстахъ. Осуществленіе этой помощи требовало выясненія мѣстныхъ условій и сношенія съ мѣстными организаціями. Земскій союзъ вошелъ въ сношенія съ польскимъ центральнымъ обывательскимъ комитетомъ.

Аналогичное объединеніе центральныхъ и областныхъ организацій произошло на Кавказѣ. Союзъ кавказскихъ городовъ присоединился къ городскому и вошелъ въ тѣсное соприкосновеніе съ земскимъ. Впрочемъ, здѣсь и самостоятельная работа земскаго союза достигаетъ значительныхъ размѣровъ. Во всякомъ случаѣ, мы вправѣ констатировать проявленіе общественной самодѣятельности въ самыхъ различныхъ областяхъ нашего обширнаго отечества. На нашихъ глазахъ исторія производитъ— въ дѣлѣ помощи больнымъ и раненымъ воинамъ—грандіозный опытъ построенія всего нашего административнаго строя на принципѣ самоуправленія.

## IV.

Изученіе компетенціи Всероссійскихъ Земскаго и Городского союзовъ представляетъ значительныя трудности. Формула „помощь больнымъ и раненымъ воинамъ", которая лежитъ въ основѣ договоровъ объ организаціи общегородского и общеземскаго союза, конечно, довольно широка. Она объемлетъ и медицинскую помощь непосредственно лицамъ, пострадавшимъ отъ войны, и санитарное дѣло въ его разнообразныхъ развѣтвленіяхъ, и широкую организацію благотворительной помощи пострадавшимъ и ихъ семействамъ, но все же она далеко не исчерпываетъ всего разнообразія дѣятельности этихъ союзовъ. Мы встрѣчаемся здѣсь и съ помощью русскимъ, оставшимся за границей, и съ организаціей помощи разоренному населенію Польши, и съ чисто экономической дѣятельностью, направленной къ исполненію порученій отъ интендантства *). Такимъ образомъ, надо признать, что функціи союзовъ выходятъ за предѣлы помощи больнымъ и раненымъ воинамъ. Въ этомъ случаѣ юридическимъ основаніемъ ихъ дѣятельности являются спеціальныя порученія органовъ государственнаго управленія, или—косвенно— полномочія, ввѣренныя органамъ мѣстнаго самоуправленія Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. Формула „мѣстныхъ пользъ и нуждъ", которыми ограничиваются полномочія земскихъ учрежденія по зак. 1890 г., носитъ чисто формальный характеръ и, какъ показываетъ земская практика, чрезвычайно эластична: дѣятельность земства заполняетъ ее самымъ разнообразнымъ содержаніемъ,—въ частности, возникновеніе южнорусской пере-

*) При посредствѣ союза на интендантство работало въ декабрѣ 1914 г. свыше 12,000 работницъ по шитью бѣлья, и число ихъ увеличивалось съ каждымъ днемъ. Всего предстояло перешить 48 милліоновъ аршинъ бязи и миткаля.

селенческой организаціи показываетъ, что заботы земства о членахъ земскаго союза не связаны непремѣнно территоріальными границами губерній *). Впрочемъ, и примѣнительно къ общеземской организаціи вопросъ о толкованіи мѣстныхъ пользъ и нуждъ, поставленный въ 1904—5 г.г., былъ рѣшенъ именно въ томъ смыслѣ, что это понятіе чисто формальное. Остроумное доказательство этого положенія мы встрѣчаемъ въ особомъ мнѣніи члена управы Подъяпольскаго, поданномъ имъ въ Саратовское губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.

„Каждое земство, писалъ въ своемъ особомъ мнѣніи замѣститель предсѣдателя губернской земской управы, П. П. Подъяпольскій, представлено на театрѣ военныхъ дѣйствій своими ранеными и больными плательщиками, передъ которыми оно несетъ и нравственный, и формальный по закону свой долгъ. Каждому земству хотѣлось бы ради нихъ внести долю своего посильнаго участія въ общемъ дѣлѣ, въ общей тяжкой бѣдѣ, охватившей (и объединившей) Россію. Постановленіе губернскаго Саратовскаго земства „присоединиться къ земской санитарной помощи“ не выходитъ за предѣлы обязанностей „вѣдать мѣстныя пользы и нужды“. Война эти обязанности перенесла, вслѣдъ за мѣстными людьми (курсивъ нашъ) на территорію театра военныхъ дѣйствій. Доля участія каждаго земства, не учитываемая количественно, тѣмъ не менѣе очевидна и неотъемлема, какъ нравственный долгъ, какъ формальная обязанность для каждаго земства Россіи“.

„Такимъ образомъ земская организація существуетъ, будучи вызвана силой вещей (война) (курсивъ нашъ). Она не противорѣчитъ ст. 3 Земскаго Положенія—положенія о пользахъ и нуждахъ мѣстныхъ людей, т. к. своя доля участія каждаго земства находитъ себѣ оправданіе въ тѣхъ раненыхъ, которые вправѣ ее ожидать“ **).

Трудно лучше вскрыть истинную природу нашего земскаго самоуправленія, которая формально стоитъ на точкѣ зрѣнія государственной теоріи, не признающей принципіальнаго различія между государственными и мѣстными пользами и нуждами. Трудно лучше формулировать легальное основаніе для свободнаго юридическаго творчества земства.

Какъ ни склонна наша судебно-административная практика

---

*) Въ основѣ южнорусской переселенческой организаціи лежитъ договоръ несомнѣнно публично-правового характера, заключаемый на короткій срокъ и періодически возобновляемый. Общіе принципы соглашенія были выработаны на организаціонномъ съѣздѣ въ Полтавѣ (9—11 іюля 1908 г.). Позднѣе поднимался вопросъ о легализаціи организаціи въ законодательномъ порядкѣ (см. „Извѣстія областной земск. переселенч. организаціи“, 1910, № 36), но намъ думается, что гораздо цѣлесообразнѣе поставить на очередь общій вопросъ о точномъ опредѣленіи права земскихъ самоуправленій на организацію публично-правовыхъ союзовъ на договорномъ началѣ.

**) „Сарат. Зем. Нед.“. 1904 г.

къ ограничительному толкованію компетенціи земскаго самоуправленія, но и ей приходится считаться съ „государственной“ природой послѣдняго, не укладывающейся въ узкія рамки мѣстныхъ пользъ и нуждъ въ тѣсномъ смыслѣ этого выраженія. Такъ сенатъ въ одномъ изъ своихъ рѣшеній призналъ право земскаго самоуправленія на дѣйствія, имѣющія вообще цѣлью „способствовать принятію цѣлесообразныхъ мѣръ къ удовлетворенію мѣстныхъ пользъ и нуждъ *)“, на томъ основаніи, что „отъ усмотрѣнія земства зависитъ внесеніе въ смѣты расходовъ необязательныхъ“, „если только они относятся по существу къ предметамъ, касающимся пользы мѣстнаго населенія въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій“.

Изученіе отдѣльныхъ звеньевъ, изъ которыхъ складывается компетенція современнаго общеземскаго союза, также показываетъ, что дѣленіе государственыхъ потребностей на государственныя и мѣстныя,—на которомъ когда-то такъ настаивала такъ называемая общественная теорія самоуправленія, имѣетъ очень относительный характеръ въ области, напримѣръ общественной санитаріи и общественной благотворительности, въ которыхъ по преимуществу выражается „помощь больнымъ и раненымъ воинамъ“.

Вращаясь даже въ области чисто медицинской дѣятельности земскія организаціи, по самой логикѣ вещей, вынуждены вкладывать въ понятіе мѣстныхъ пользъ и нуждъ широкое и все расширяющееся содержаніе. Уже только для того, чтобы получить возможность использовать для военныхъ цѣлей существующія земскія лечебныя учрежденія, земствамъ неизбѣжно пришлось выйти за территоріяльныя границы отдѣльныхъ губерній. И если нельзя отрицать за ними право помощи населенію отдѣльныхъ губерній, то придется признать и полномочія на осуществленіе актовъ государственнаго значенія.

Европейская война протекаетъ на близкой къ земскимъ губерніямъ территоріи. Это обстоятельство позволяетъ пользоваться мѣстными лечебными организаціями и ставитъ на первый планъ вопросъ объ эвакуаціи раненыхъ. Но этотъ вопросъ одинъ изъ самыхъ сложныхъ и трудно разрѣшимыхъ практически. Тяжело раненые требуютъ не только быстрой медицинской помощи, но и непосредственнаго стаціонарнаго леченія, первымъ условіемъ котораго является покой,—всякая перевозка представляетъ опасность. При такихъ условіямъ въ задачи эвакуаціи должна входить не только транспортировка раненыхъ, которая, конечно должна быть организована соотвѣтственнымъ образомъ (военно-санитарные поѣзда), но и организація на полѣ сраженій перевязочныхъ отрядовъ, и устройство въ ближайшихъ къ территоріи военныхъ дѣйствій мѣстностяхъ госпиталей, 3) для

*) Въ частности, право на субсидію Вольно-экономическому обществу на изданіе „Земскаго Сборника“, 2 іюля 1901 г. № 6461.

наиболѣе тяжело пострадавшихъ отъ ранъ; обѣ эти задачи превышаютъ силы отдѣльныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія. Общеземская организація, облеченная широкими и многогранными полномочіями, оказывается безусловно необходимой. Съ другой стороны, нельзя забывать, что масштабъ работы отдѣльныхъ земствъ въ разныхъ мѣстностяхъ Россійской имперіи не можетъ быть одинаковъ, но опредѣляется въ зависимости отъ территоріальнаго положенія данной губерніи, ея большой или меньшей близости къ театру войны, состояніемъ путей сообщенія и измѣняется подъ вліяніемъ мѣстныхъ условій. Вмѣстѣ съ тѣмъ мѣняется при данной обстановкѣ конкретное содержаніе понятія мѣстныхъ пользъ и нуждъ.

Разнообразіе масштаба работы также требуетъ, чтобы была создана единая земская организація, которая обладала бы крупными финансовыми средствами и была бы въ силахъ регулировать затраты отдѣльныхъ земствъ и приходить на помощь тѣмъ изъ нихъ, которыя будутъ въ ней нуждаться.

Но вся эта чисто медицинская организація естественно и неизбѣжно усложняется соціальными функціями. Компетенція земскаго союза (какъ и вообще земства) по самой логикѣ вещей и переживаемаго момента не можетъ не развиваться вширь и вглубь: понятіе общественной санитаріи настолько разносторонне, оно включаетъ въ себѣ такъ много элементовъ соціально экономическаго характера, что всюду и всегда медицинская и санитарная дѣятельность переходитъ въ соціально-экономическую въ собственномъ смыслѣ слова. Такъ и Союзу, отправляясь отъ медицинскихъ потребностей, пришлось перейти къ дѣятельности болѣе широкаго масштаба. Онъ устраиваетъ питательные пункты въ тылу арміи и въ большихъ городахъ, куда непосредственно стекаются больные и раненые, организуетъ собственныя фабрики марли и ваты, устраиваетъ склады и поѣзда теплыхъ вещей и перевязочныхъ матеріаловъ, принимаетъ мѣры къ снабженію арміи теплой одеждой. Въ полной мѣрѣ оправдываются слова кн. Львова (15 окт. 1914 г.): „Въ народной войнѣ самъ народъ долженъ стать интендантомъ. Не по силамъ никакому вѣдомству творить народное дѣло. Какая сила сильнѣе міра“.

Широкое пониманіе задачъ и компетенціи мѣстнаго самоуправленія нашло себѣ выраженіе и въ щедрыхъ правительственныхъ ассигновкахъ „союзамъ“ *). Признавая, что дѣятельность союза является лишь его правомъ, а не обязанностью, правительство ассигнуетъ средства въ видѣ безвозвратныхъ пособій (подъ условіемъ особаго контроля **). Однимъ словомъ, и въ этомъ конкрет-

*) Предполагаемая смѣта городского и земскаго союза превышетъ 100 милл. р.

**) Правительственный контроль выражается въ очень несложныхъ и благожелательныхъ формахъ: военнымъ министромъ, на основаніи спеціальнаго постановленія совѣта министровъ, установлено для контроля и разсмотрѣнія ходатайствъ о денежныхъ пособіяхъ особое междувѣдомственное совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ военнаго совѣта.

номъ случаѣ, какъ, впрочемъ, всегда въ земской исторіи, граница между государственными и мѣстными пользами и нуждами осталась неуловимой.

Мѣстныя дѣла и нужды—это всѣ административныя дѣла связанныя съ населеніемъ отдѣльныхъ губерній и довѣренныя мѣстнымъ людямъ, представляющимъ волю мѣстныхъ, исторически сложившихся союзовъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимость при осуществленіи заботъ о мѣстномъ населеніи выходить за предѣлы территоріи отдѣльныхъ губерній неизбѣжно предполагаетъ соглашенія между отдѣльными земствами (въ виду категорическаго ограниченія ст. 3-й компетенціи отдѣльныхъ земствъ территоріей губерніи или уѣзда). Вполнѣ, слѣдовательно, естественно, что вопросъ о союзахъ земствъ такъ упорно и такъ остро, я сказалъ бы,—съ такой внутренней необходимостью, ставился земской исторіей въ области и частнаго, и публичнаго права. Но его категорическое рѣшеніе связано съ переживаемымъ историческимъ моментомъ.

## V.

Мы познакомились въ общихъ чертахъ съ исторіей, организаціей и функціями земскаго и городского союзовъ, такъ быстро развившихся и, съ перваго взгляда, такъ сильно противорѣчащихъ нашему правовому укладу. Теперь намъ необходимо остановиться на юридическихъ основаніяхъ этихъ интереснѣйшихъ соціальныхъ образованій.

Что считать конститутивнымъ моментомъ ихъ организаціи? Въ этомъ отношеніи поучительна исторія возникновенія земскаго союза (городской является простой копіей земскаго). 30-го іюля 1914 г. состоялся, какъ мы уже видѣли, съѣздъ земскихъ дѣятелей, на которомъ были выработаны и приняты общія основанія союза; 7-го августа состоялся пріемъ кн. Львова Государемъ, уже какъ представителя этого союза, 12-го августа М. В. Д. рекомендуетъ губернаторамъ оказывать возможное содѣйствіе органамъ союза Очевидно, правовымъ источникомъ его надо признать постановленія съѣзда. Но какова же ихъ юридическая природа? Съѣздъ не только не предусмотрѣнъ нашимъ законодательствомъ, но и не былъ разрѣшенъ въ административномъ порядкѣ. Очевидно, онъ явился выраженіемъ нормальныхъ полномочій земскаго самоуправленія. Циркуляръ М-ра В. Д., на который мы только что сослались, центръ тяжести образованія союза видитъ въ соглашеніи между земствами. „Земскія учрежденія имперіи,—говорится въ циркулярѣ М-ра В. Д.,—по почину Московскаго губернскаго земства, образовали всероссійскій земскій союзъ помощи больнымъ и раненымъ воинамъ, состоящій изъ главнаго, губернскихъ и уѣздныхъ комитетовъ. Государь Императоръ въ 12-ый день августа 1914 г. по всеподданнѣйшему М. В. Д. докладу Высочайше соизволилъ на разрѣшеніе дѣятельности во время войны вышеназваннаго земскаго союза“.

Анализируя условія возникновенія всероссійскаго союза, мы должны, дѣйствительно, признать, что его юридической основой является договоръ, заключенный между отдѣльными губернскими земствами Россійской Имперіи. Проектъ договора былъ выработанъ Московскимъ губернскимъ земствомъ *), разсмотрѣнъ на съѣздѣ представителей земствъ Россіи и вошелъ въ силу послѣ утвержденія его положеній земскими собраніями. Къ этому договору, въ которомъ достигло наивысшаго выраженія право автономіи русскаго земскаго самоуправленія, и слѣдуетъ обращаться при толкованіи спорныхъ вопросовъ его примѣненія въ практической дѣятельности союза **). На немъ основывается и право внутренней самоорганизаціи (право созданія новыхъ органовъ, выработка инструкцій) и распорядительныя и исполнительныя функціи союза (замѣщеніе должностей, расходованіе средствъ). Такимъ образомъ, съ формальной точки зрѣнія мы можемъ опредѣлить всероссійскій земскій союзъ, какъ спеціальную организацію земскаго самоуправленія, основанную на договорѣ между отдѣльными самоуправляющимися единицами.

Договоръ этотъ преслѣдуетъ цѣли общаго блага и носитъ публично-правовой характеръ. Эта своеобразная особенность неизбѣжно ставитъ на очередь вопросъ, допустимъ ли въ принципѣ договоръ, какъ самостоятельный источникъ права въ области внутренняго управленія и, въ частности, допустимъ ли онъ русскимъ правомъ?

Положеніе, что договоръ можетъ быть источникомъ новыхъ формъ публичнаго права является теперь общепризнаннымъ въ наукѣ. „Понятіе договора чрезвычайно широко и находитъ себѣ выраженіе во всѣхъ областяхъ права, какъ публичнаго, такъ и гражданскаго“ ***). И если возникаютъ сомнѣнія о предѣлахъ его примѣнимости въ области административнаго права, то надо признать безспорнымъ возможность его примѣненія при регулированіи отношеній между органами мѣстнаго самоуправленія, которыя являются самостоятельными субъектами публичнаго права.

---

*) Повидимому, при дѣятельномъ участіи санитарнаго бюро Московскаго губернскаго земства. Вначалѣ даже союзъ проектировалось назвать всероссійской санитарной ортанизаціей.

**) Такихъ вопросовъ, конечно, наберется немало. Мѣстная администрація иногда обнаруживаетъ страстное стремленіе втиснуть новое, живое, патріотическое, по выраженію самого циркуляра М-ра В. Д., но непривычное, дѣло въ рамки бюрократической рутины. Устанавливается особый порядокъ сношеній между инстанціями, предъявляются требованія объ утвержденіи членовъ комитета, конечно, примѣнительно къ Полож. о земск. учр. 1890 г., открывающій такой широкій просторъ для вмѣшательства администраціи въ личный составъ органовъ самоуправленія. Главный комитетъ всероссійскаго земскаго союза даже разослалъ особое циркулярное извѣщеніе о томъ, что ст. 197-я Пол. о земск. учр. объ утвержденіи земскихъ служащихъ не примѣнима къ лицамъ, работающихъ въ комитетахъ земскаго союза (членамъ комитетовъ, уполномоченнымъ, врачамъ, фельдшерамъ, секретарямъ, завѣдующимъ складами и пр.). См. „Извѣстія Главнаго Комитета“ № 2, стр. 91.

***) Гамбаровъ, „Гражданское право“, т. I, 1911 г., стр. 680.

„О договорѣ въ публичномъ правѣ,—говоритъ Флейнеръ,—можетъ идти рѣчь тамъ, гдѣ воля сторонъ оказываетъ на установленіе юридическаго отношенія одинаковое вліяніе“ *). Этому условію какъ разъ удовлетворяютъ соглашенія между органами самоуправленія **) (необходимо, конечно, и отсутствіе принужденія, и непротиворѣчіе добрымъ нравамъ, и невыхожденіе за предѣлы компетенціи). Правда, соглашенія между отдѣльными единицами самоуправленія не всегда исчерпываются взаимнымъ распредѣленіемъ обязанностей по осуществленію какой нибудь опредѣленію задачи (постройка школъ, содержаніе дорогъ), но и даютъ иногда и нѣчто большее,—сознательно творятъ (въ предѣлахъ своихъ полномочій) новое объективное право. Но это даетъ поводъ только къ усложненію понятія договора въ публичномъ правѣ: на ряду съ договоромъ въ узкомъ смыслѣ слова, какъ соединеніемъ двухъ, другъ друга дополняющихъ волей различнаго содержанія, теорія выдвигаетъ правотворящее соглашеніе, какъ сліяніе воль, по содержанію тожественныхъ. Послѣднее является „единственнымъ источникомъ образованія общей воли“) ***. Какъ разъ, къ этой послѣдней категоріи публично правовыхъ договоровъ и должны быть отнесены соглашенія объ организаціи земскихъ союзовъ, дѣятельность которыхъ не сводится къ распредѣленію лишь повинностей, а проникнута сознательно творческимъ началомъ.

Правда, русское административное право совершенно умалчиваетъ о договорахъ публично-правового характера (ст. 3-я, Пол. о земск. учр. нормируетъ лишь частно-правовые договоры земствъ). Но молчаніе закона, какъ неоднократно разъяснялъ сенатъ, не однозначуще съ запрещеніемъ. И этотъ принципъ пріобрѣтаетъ особенное значеніе въ земскомъ правѣ послѣ того, какъ Пол. о земск. учр. 1890 г. было принципіально постановлено на основу государственной теоріи. Государственная теорія мѣстнаго самоуправленія, на которой въ противоположность Полож. о земск. учр. 1864 г. основано наше дѣйствующее Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не допускаетъ принципіальнаго разграниченія между мѣстными и государственными пользами и нуждами и, слѣдовательно, въ сомнительныхъ случаяхъ дѣлаетъ возможнымъ и даже, пожалуй, обязательнымъ распространительное толкованіе нормъ положительнаго права. Разумѣется, толкованіе всегда связано границами дѣйствующаго законодательства; такъ, напримѣръ, въ области опредѣленія степени власти земскихъ

---

*) Institutionen des deutchen Verwaltungsrechts von Fritz Fleiner 1911 стр. 177. Brockhausen Vereinigung und Trennung von Gemeinden 1893, стр. 52 сл.

**) Договоры „между равноправными юридическими лицами публичнаго права земскими союзами и публичными корпораціями“ Корманъ (System d. rechts gechäftlichen Staatsacte, 1910, стр. 30.), безусловно относитъ къ публично правовымъ.

***) Binding: die Gründung des norddeutschen Bundes 1888 Iellinek. System der subject. öff. Rechte стр. 204.

учрежденій, новая теорія земскаго самоуправленія не внесла измѣненій—земство 1890 г., какъ и земство 1864 г. остается учрежденіемъ съ компетенціей, но безъ власти,—законъ здѣсь точенъ и ясенъ. Напротивъ, въ области опредѣленія пространства дѣйствія земскихъ учрежденій новая точка зрѣнія законодателя не могла не оказать вліянія на опредѣленіе полномочій земскаго самоуправленія. Положеніе о земск. учр. 1864 г. стояло на почвѣ такъ называемой общественной теоріи и принципіально противополагало компетенцію земства компетенціи государства, какъ двѣ разнородныя функціи. Земству отводились въ мѣстномъ самоуправленіи по преимуществу хозяйственныя дѣла. По Полож. о земск. учр. 1890 г. земству было ввѣрено „важное государственное дѣло", а отсюда неизбѣжно слѣдовало измѣненіе отдѣльныхъ статей въ текстѣ закона и измѣненіе его внутренняго смысла, это тѣмъ болѣе важно, что редакція Полож. 1890 г. чрезвычайно несовершенна,—особенно расплывчаты и уклончивы выраженія ст. 2, намѣчающей пространство дѣйствій земскихъ учрежденій въ отдѣльныхъ областяхъ управленія. Толкованіе здѣсь неизбѣжно.

Интересно отмѣтить, что сенатъ, который далеко не всегда стоялъ на стражѣ правъ земскаго самоуправленія, въ рядѣ рѣшеній указалъ принципъ, открывающій широкую дорогу практическому примѣненію государственной теоріи при толкованіи несовершенныхъ нормъ нашего земскаго Положенія. „Молчаніе закона,—разъяснилъ сенатъ,—не тождественно съ запрещеніемъ" *) и, слѣдовательно, нельзя считать это молчаніе закона препятствіемъ къ раскрытію потенціальныхъ силъ, присущихъ мѣстному самоуправленію, но не получившихъ достаточно точнаго и достаточно полнаго выраженія въ положительномъ правѣ.

Въ самомъ дѣлѣ принципъ „молчаніе закона не тождественно съ запрещеніемъ", есть своеобразное выраженіе общихъ началъ правового строя—nullum crimen sine lege,—изъ которыхъ слѣ-

*) Ук. сен. 25 сент. 1879 г. № 36184; 22 сент. 1882 г. № 7630; см. по этому поводу интересныя замѣчанія у Гессена „Вопросы мѣстнаго управленія". 1904 г. стр. 228.

**) Такимъ образомъ, въ право нашего внутренняго управленія вводится въ своеобразной формѣ начало, давно признанное правомъ уголовнымъ (nullum crimen sine lege), но съ трудомъ проникавшее въ административную практику. Между тѣмъ, по справедливому замѣчанію пр. Флейнера, одного изъ лучшихъ знатоковъ современнаго административнаго права приведенная формула („то, что не запрещено, — дозволено") имѣетъ юридическое значеніе („ist eine Rechtswahrheit", Fleiner „Institutonen". стр. 813.), не только въ области уголовнаго, но и административнаго права: обезпечивая свободу дѣйствій гражданъ во всѣхъ безчисленныхъ областяхъ жизни, закономъ непосредственно не регулируемыхъ, она является практическимъ выраженіемъ неразрывно связанной съ правовымъ строемъ презумиціи свободы личности. Этотъ принципъ получаетъ при такомъ толкованіи особое значеніе, какъ правовое основаніе свободнаго проявленія общественной самодѣятельности. Великое начало—господство общаго права, которое лежитъ въ основѣ свободы англійскаго народа, самаго свободнаго народа въ мірѣ, тоже, въ сущности, является выраженіемъ этого принципа (только въ болѣе обобщенной формѣ. „Англійская конституція основывается на правахъ частныхъ лицъ" (Дайси „Основы государственнаго права Англіи", русск. пер. 1891 стр. 206). Классическій примѣръ—право собраній.

дуетъ, что свободная самодѣятельность гражданъ и коллективныхъ общественныхъ группъ юридически допустима во всѣхъ областяхъ жизни, не урегулированныхъ спеціальнымъ закономъ **). Отсюда для земства возникаетъ возможность творчества новыхъ учрежденій, лишь бы послѣднія не были въ противорѣчіи съ дѣйствующимъ правомъ; въ частности, допустимо возникновеніе на договорномъ началѣ союзовъ земствъ, если только они преслѣдуютъ публично-правовыя цѣли, не выходящія за предѣлы ихъ компетенціи *). Конечно, примѣненіе приведенной выше формулы къ дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія встрѣчаетъ границы въ компетенціи послѣднихъ, очертанной закономъ, но и здѣсь возможны такія сферы дѣятельности, которыя не формулированы въ законодательствѣ точно, и въ которыхъ необходимо, слѣдовательно, свободное юридическое творчество.

Публично-правовой договоръ открываетъ юридическому творчеству земства въ этихъ предѣлахъ новые горизонты, допуская возможность суммированія дѣятельности отдѣльныхъ земствъ, создавая легальное основаніе для земскихъ заботъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда они требуютъ расширенія дѣятельности земства за предѣлы территоріи отдѣльныхъ губерній.

Теорія административнаго права допускаетъ возможность возникновенія такихъ договорныхъ соединеній между органами мѣстнаго самоуправленія. Нашъ законъ о нихъ умалчиваетъ, но такъ какъ молчаніе закона еще не означаетъ запрещенія, а государственная теорія скорѣе толкаетъ къ расширительному толкованію, которое, кромѣ того, подсказывается всѣмъ ходомъ исторіи русскаго земства, то мы вправѣ заключить, что Всероссійскій городской и земскій союзы является естественнымъ и правомѣрнымъ продуктомъ послѣдовательнаго развитія идеи самоуправленія на русской почвѣ.

## VI.

Анализъ,—къ сожалѣнію, слишкомъ краткій—нормъ, опредѣляющихъ развитіе и жизнь всероссійскаго земскаго союза, позволяетъ намъ сдѣлать нѣкоторые выводы практическаго характера.

Переживаемое тяжелое время отчетливо вскрыло потенціальныя силы земскаго самоуправленія и дало имъ опредѣленное юридическое выраженіе. Теперь стало очевидно, что объединеніе земствъ на почвѣ рѣшенія задачъ внутренняго управленія является не только желательнымъ и цѣлесообразнымъ, но и

*) См. кн. К. Кекуатовъ „Земскія товарищества", „З. Д. № 23, 1913 г. стр. 1556—1564. Авторъ приходитъ къ аналогичнымъ выводамъ въ области гражданскаго права, исходя изъ анализа полномочій, открываемыхъ органамъ земскаго самоуправленія прим. къ ст. 3-ей по прод. 1908 г. Но при такой постановкѣ вопроса объединенное земство должно оставаться—по крайней мѣрѣ формально—на почвѣ гражданскаго права.

правомѣрнымъ. Въ его основу можетъ быть положенъ публично-правовой договоръ, институтъ достаточно эластичный для самыхъ разнообразныхъ формъ земскаго единенія, тѣмъ болѣе, что широкое толкованіе формулы „мѣстныхъ пользъ и нуждъ" открываетъ для этихъ новыхъ формъ земской организаціи достаточно обширное поле дѣятельности и достаточно обширный объемъ компетенціи. Въ этомъ—положительные результаты для внутренней жизни земства перижитаго національнаго напряженія силъ. Конечно, дѣятельность Объединеннаго Земства въ будущемъ можетъ вылиться въ самыя разнообразныя формы, но, быть можетъ и теперь, въ самомъ процессѣ возникновенія Земскаго Союза, можно найти нѣкоторыя указанія на ближайшія практическія задачи объединенныхъ организацій мѣстнаго самоуправленія. Одной изъ важныхъ функцій Земскаго Союза является правильное распредѣленіе государственныхъ субсидій между отдѣльными единицами мѣстнаго самоуправленія, входящими въ составъ Союза. Это распредѣленіе средствъ является тѣмъ основнымъ фономъ, на которомъ развивается разнообразная и интенсивная дѣятельность отдѣльныхъ членовъ Союза. И врядъ ли можно признать случайнымъ важное значеніе въ его общей дѣятельности этихъ финансовыхъ функцій.

Въ жизни современнаго русскаго земства пособія изъ государственнаго казначейства играютъ большую и съ каждымъ годомъ все возрастающую роль. Объясняется это двумя моментами—неразвитостью русской системы мѣстныхъ финансовъ и все усиливающейся концентраціей въ рукахъ земства общегосударственныхъ функцій. Есть вѣскія основанія ожидать, что въ будущемъ, по крайней мѣрѣ, въ ближайшемъ будущемъ,—пока не будетъ произведена коренная реформа нашей системы обложенія государственной и коммунальной,—земству предстоитъ или усилить свои обращенія къ правительству, или пережить экономическое банкротство.

Но система правительственныхъ пособій земству кроетъ въ себѣ угрозу самостоятельности послѣдняго. Уже теперь распредѣленіе субсидій производится безъ какого либо опредѣленнаго плана. Наиболѣе вліятельныя, наиболѣе политичныя земства сумѣютъ вырывать наиболѣе субсидій и нѣтъ сомнѣнія, что распредѣленіе послѣднихъ можетъ оказаться орудіемъ опредѣленныхъ политическихъ тенденцій и тѣмъ самымъ нанести ударъ самостоятельной культурной земской работѣ. Если бы даже у насъ былъ законъ, устанавливающій общіе принципы распредѣленія правительственныхъ пособій (дотацій), то и тогда бы открывался просторъ для дискреціоннаго усмотрѣнія администраціи. Нормы закона не могутъ угнаться за постоянно мѣняющеюся жизнью. А пока такого закона нѣтъ, нѣтъ и предѣловъ давленія администраціи на этотъ основной нервъ земской культурной дѣятельности. Земскій контроль въ распредѣленіи посо-

бій, контроль гласный, основанный на представительномъ началѣ, представляется безусловно необходимымъ и, какъ кажется, Объединенное Земство въ лицѣ существующаго Союза легко могло бы взять на себя его осуществленіе.

Но, разумѣется, это только одна изъ возможныхъ функцій Объединеннаго Земства. Ему предстоитъ много дѣла и въ другихъ сферахъ жизни, гдѣ объединеніе разрозненныхъ усилій земствъ давно представляется необходимымъ. Вѣдь, въ самомъ дѣлѣ, до сихъ поръ наше земское представительство, какъ и наше представительство національное, не проникло глубоко въ нашъ административный строй, построенный на принципѣ строгой централизаціи.

Между тѣмъ, окончательное упроченіе правового строя въ нашей жизни будетъ въ значительной степени опредѣляться успѣхомъ проникновенія въ нашъ административный механизмъ принциповъ самодѣятельности, публичности, господства законности, т. е. принциповъ, на которыхъ построено наше земское самоуправленіе.

И въ этой практической работѣ приспособленія нашего устарѣлаго административнаго строя къ новымъ правовымъ началамъ Объединенному Земству—быть можетъ, не въ современной, но въ усовершенствованной формѣ, открываются широкія перспективы. Сможетъ ли современное земство справиться съ задачами, которыя ставитъ передъ нимъ жизнь, безъ пересадки на новое соціальное основаніе путемъ расширенія избирательнаго права, это вопросъ, который лежитъ внѣ области настоящаго изслѣдованія.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

## Того-же автора:

1. **Соціальная дѣятельность городского самоуправленія на Западѣ.** Кіевъ. 1906 г. (Изданіе распродано).

2. **Земельная политика городского самоуправленія въ Германіи.** Т. I. Строительное право, какъ факторъ городского землеустройства. М. 1913. Ц. 3 р. 50 коп.

3. **Земская служба и третій элементъ.** В. I. Изд. „Земскаго Дѣла". Петроградъ. 1914 г. Ц. 40 коп.

---

**Можно выписывать изъ книжнаго склада «Земскаго и Городского Дѣла». Петроградъ, Кабинетная, 14.**

# Продолжается подписка на 1915 г.

## на двухнедѣльный журналъ

# „ЗЕМСКОЕ ДѢЛО“.

**Подписная цѣна 10 р. въ годъ съ доставкой и пересылкой.**

**Выходитъ каждое 5-ое и 20-ое число.**

Журналъ ставитъ своей задачей **практическую, безпартійную** разработку земскихъ вопросовъ.

**Постоянные отдѣлы**: статьи; сообщенія съ мѣстъ; хроника; новые законы; перечни литературы; вопросы и отвѣты; библіографія; сенатская практика.—Діаграммы.

**Безплатные отвѣты** подписчикамъ по вопросамъ юридическимъ и техническимъ.—Исполненіе порученій.

**Задача журнала**—обслуживаніе интересовъ какъ спеціалистовъ земскихъ дѣятелей, такъ и частныхъ лицъ, интересующихся вопросами земскаго хозяйства и управленія.

**Подписка** принимается въ Главной Конторѣ Редакціи и во всѣхъ книжныхъ магазинахъ столицъ и провинціи.

**Главная Контора. ПЕТРОГРАДЪ, КАБИНЕТСКАЯ, 14. Редакція**

---

**Книжный складъ редакціи** исполняетъ порученія по выпискѣ любыхъ книгъ и по составленію библіотекъ по вопросамъ мѣстнаго самоуправленія на разныя суммы.

**Списокъ изданій редакціи высылается БЕЗПЛАТНО.**

Sep. 1955

Mar. 7
4 р.

**ЦѢНА 50 КОП.**

**(Весь доходъ отъ изданія предназначается въ пользу раненыхъ).**

Складъ изданія при редакціи «Земскаго Дѣла».

**Петроградъ, Кабинетская, 14.**

Петроградъ. Типографія „СЛОВО", ул. Жуковскаго, 21—23, соб. д.